

STELLUNGNAHME

# Stellungnahme

des Gesamtverbandes der  
Deutschen Versicherungswirtschaft  
Lobbyregister-Nr. R000774

zum Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der  
Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder  
zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementar-  
schäden



**Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, D-10002 Berlin  
Telefon: +49 30 2020-5000 · Telefax: +49 30 2020-6000  
Lobbyregister-Nr. R000774

Rue du Champ de Mars 23, B-1050 Brüssel  
Telefon: +32 2 28247-30 · Telefax: +49 30 2020-6140  
ID-Nummer 6437280268-55  
[www.gdv.de](http://www.gdv.de)

**Ansprechpartner**

Abteilung Sach- und Technische Versiche-  
rung, Schadenverhütung, Statistik

**E-Mail**

sachversicherung@gdv.de

## Zusammenfassung

### Die deutsche Versicherungswirtschaft

- begrüßt den Bericht der Bundesregierung vom 6. Dezember 2022 als konstruktiven Beitrag zur Diskussion um die Elementarschaden(pflicht)versicherung;
- erkennt im Bericht der Bundesregierung den ersten ernsthaften Versuch, die tatsächliche rechtliche und fachliche Komplexität des Themas zu erfassen;
- sieht das Bemühen, den Themen Prävention und Klimafolgenanpassung Raum zu geben, auch wenn die Ausführungen den Herausforderungen für Gesellschaft und Wirtschaft nicht annähernd gerecht werden;
- warnt die Bundesländer als Befürworter einer singulären Pflichtlösung vor dem mittel- bis langfristigen Folgen ihrer Zielsetzung: explodierende und letztlich unbezahlbare Prämien für die Verbraucher sowie Versicherer, die sich infolge des Klimawandels Stück für Stück aus dem Markt der Naturgefahrenversicherung zurückzeichnen oder ihn gänzlich aufgeben werden;
- mahnt noch einmal eindringlich die Notwendigkeit an, die Themen Prävention und Klimafolgenanpassung in der laufenden Baurechtsnovelle und der Musterbauordnung aufzugreifen, damit „Allerweltsschäden“ – wie infolge Starkregen vollgelaufene Keller – in Anzahl und Ausmaß deutlich reduziert werden;
- spricht sich unmissverständlich für ein Bauverbot in gefährdeten Gebieten, insbesondere vorläufig gesicherten und amtlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten gemäß § 76 Wasserhaushaltsgesetz aus.
- erinnert die Politik daran, dass die europäische<sup>1</sup> und internationale<sup>2</sup> Versicherungsaufsicht in Ihren jüngsten Papieren zur öffentlich-privaten Zusammenarbeit (z. B. in Form einer Stop-Loss-Regelung) auffordert, um die Schutzlücke („Protection Gap“) bei Naturgefahren zu schließen;
- fordert alle Beteiligten dazu auf, gemeinsam am Verhandlungstisch ein Gesamtkonzept zu entwickeln, damit Naturgefahrenversicherungsschutz auch in Zukunft verfügbar und bezahlbar bleibt.

<sup>1</sup> EIOPA Staff Paper on Policy options to reduce the climate insurance protection gap, [https://www.eiopa.europa.eu/publications/staff-paper-policy-options-reduce-climate-insurance-protection-gap\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/publications/staff-paper-policy-options-reduce-climate-insurance-protection-gap_en)

<sup>2</sup> IAIS The role of insurance supervisors in addressing natural catastrophe protection gaps, <https://www.iaisweb.org/uploads/2023/04/IAIS-statement-on-natural-catastrophe-protection-gap-2023.pdf>

## Einleitung

Der Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden vom 6. Dezember 2022 ist nach mehr als 20 Jahren der politischen Diskussion um eine „Elementarschadenversicherungspflicht“ der erste ernsthafte Versuch, das Thema in seiner Komplexität ganzheitlich rechtlich und inhaltlich zu betrachten. Denn mit der Frage nach einer Pflichtversicherung sind zahlreiche Problemstellungen verbunden, die mit einem alleinigen Exkurs in das Verfassungsrecht nicht gelöst werden können.

Der Bericht nimmt daher richtigerweise – neben der verfassungsrechtlichen Prüfung – eine erweiterte Einordnung des Themas vor. Hierzu gehören zunächst Ausführungen zum Versicherungsvertragsrecht und den aufsichtsrechtlichen Anforderungen (Solvency II), auf die wir ausdrücklich verweisen. Zudem bewertet er darüberhinausgehende wichtige Fragen und Problemstellungen, die für die Akzeptanz einer Versicherungslösung bei der Bevölkerung notwendig sind, u.a.:

- Moral-Hazard Problematik,
- Inflation und die finanzielle Belastung der BürgerInnen,
- sowie die Abwägung von Eingriffen in das Versicherungsvertragsrecht und optionale Befreiungsmöglichkeiten.

Besonders positiv ist zu bewerten, dass im Bericht erstmals der entscheidende Zusammenhang zwischen finanzieller Stabilität einer Versicherungslösung und der Notwendigkeit von Klimafolgenanpassung und Prävention hergestellt wird:

- Versicherung ist kein Substitut für Prävention. Eine Pflichtversicherung verhindert keinen einzigen Schaden.
- Jedwede Versicherungslösung kann dauerhaft nur funktionieren, wenn die Schäden durch Präventionsmaßnahmen begrenzt werden. Andernfalls werden mit dem Fortschreiten des Klimawandels schon in wenigen Jahren die Versicherungsprämien für Teile der Bevölkerung nicht mehr bezahlbar sein<sup>3</sup>.

Würde als singuläre Maßnahme eine Pflichtversicherung umgesetzt, werden die Kosten des Klimawandels ungebremst in die Versicherungsprämien der Hauseigentümer und Hauseigentümerinnen transferiert. Versicherungsschutz würde immer teurer werden – die Prämien für die Wohngebäudeversicherung könnten sich binnen 10 Jahren verdoppeln.

<sup>3</sup> Zu diesem Schluss kam bereits die britische Versicherungsaufsicht im Jahr 2022 nach Durchführung eines sogenannten „Klimastresstests“: <https://greencentralbank.com/2022/06/13/climate-risks-uk-households-uninsurable-boe/>

Niemandem – weder Bund noch Ländern – kann daran gelegen sein, das haushaltsbezogene Problem im Katastrophenfall durch eine Spirale aus ungebremst steigenden Schäden und daraus folgenden Prämienerrhöhungen im Gebäudebereich zu ersetzen.

Aus diesem Grund haben wir in unseren Positionspapieren<sup>4</sup> vom 27. Oktober 2021 drei Elemente benannt, die für einen nachhaltigen Risikotransfer der Naturgefahrenschäden in Deutschland notwendig sind: Prävention und Klimafolgenanpassung, Versicherungsschutz und Vorsorge für den katastrophalen Kumulschadenfall (“stop-loss“). Die Kombination aller drei Elemente ist dabei *conditio sine qua non* für das Funktionieren der Versicherungskomponente.

Teil des Gesamtpakets sind verbindliche Schutzmaßnahmen wie Bauverbote in gefährdeten Gebieten, eine Pflicht zu überschwemmungsresilienten Baustoffen und eine Klima-Gefährdungsbeurteilung bei Baugenehmigungen sowie ein Naturgefahrenausweis, der die Schadenanfälligkeit von Gebäuden aufzeigt. Nur so bleibt Versicherungsschutz auch morgen noch bezahlbar.

Allerdings planen, bauen und sanieren wir in Deutschland unseren Gebäudebestand auf Basis von Normen, denen der Schutz vor Klimafolgen weitgehend fremd ist. Der Wiederaufbau im Ahrtal ist ein Musterbeispiel hierfür. Gerade wenn es um die konkrete Gefährdung von Ortslagen und Siedlungsbereichen durch Naturgefahren geht, ist Transparenz vielerorts ein Fremdwort. Stattdessen wird über Grundstücksentwertung, begrenzte Flächenentwicklung und Kosten geklagt. So legen wir den Grundstein für künftige Extremwetterkatastrophen.

An dieser Stelle sind die Bundesländer am Zug. Sie halten über die Landesbauordnungen und die nachgelagerten Vorschriften den größten Hebel für naturgefahrenangepasstes Bauen in der Hand. Gleichwohl sehen wir hier keine Fortschritte. Stattdessen müssen wir feststellen, dass bundesweit pro Jahr mehr als tausend Gebäude neu in amtlich festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsflächen errichtet werden<sup>5</sup>.

Die deutschen Versicherer verfolgen diese Entwicklung mit großer Sorge. Eine unüberlegte Pflichtversicherungslösung wird die Probleme für die Bevölkerung zementieren, nicht lösen.

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch im Detail unsere Positionspapiere unter <https://www.gdv.de/gdv/themen/klima/diskussion-um-pflichtversicherung-gdv-wirbt-fuer-praevention-und-klimafolgenanpassung-116990>

<sup>5</sup> Siehe <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/neue-gdv-berechnungen-zu-viele-neubauten-in-ueberschwemmungsgebieten--129294>

## Hinweise zu den einzelnen Abschnitten des Gutachtens

### III. Problemstellung und Ziele einer Elementarschadenpflichtversicherung

#### Problemstellung

Die Versicherungswirtschaft teilt die Beschreibung der Problemstellung.

Ein zusätzlicher Faktor, der nicht unerheblich zur Entstehung der Nachfrageproblematik beigetragen hat, waren Befragungen und Medieninformationen Dritter, in denen vor allem Hochrisikoobjekte („ZÜRS-Zone 4“, < 1 % des Gebäudebestandes) betrachtet wurden. So wurde bei den LeserInnen dieser Berichte der Eindruck erweckt, eine Elementarschadenversicherung sei nur für hochgefährdete Objekte sinnvoll und gerade dort „schwer zu bekommen“ bzw. „unbezahlbar“. Verstärkt wurde dies auch durch die Verwendung relativer Größenordnungen (z.B. „Kunde zahlt nun XYZ% mehr“) statt klarer Kommunikation zu Gebäudewerten, Versicherungsumfang und Prämienhöhe (z.B. Versicherungssumme 500 TEUR, bislang Deckung aus dem Jahr 1985 zu 150,- EUR p.a., nun erweiterter Neuvertrag inkl. Elementargefahren zu 450,- EUR p.a.).

Sich für eine Pflichtversicherung für Elementarschäden einzusetzen ist legitim. Die geschilderte Kommunikation hat jedoch nach unserer Ansicht gerade nicht auf das Ziel eingezahlt, die Elementarversicherungsdichte zu erhöhen.

#### Ziele einer Elementarschadenpflichtversicherung

Auch hier schließen wir uns der gutachterlichen Analyse in weiten Teilen an.

Die Motivation der 16 Bundesländer, eine Pflichtversicherung für Elementarschäden bei Wohngebäuden voranzutreiben, sehen wir jedoch primär durch den (legitimen) Wunsch nach Entlastung der Landeshaushalte von ad hoc Zahlungen und erst sekundär durch eine Lösung des Samariter-Dilemmas geprägt.

Stünde das Samariter-Dilemma im Vordergrund, hätten sich die Länder u. E. stärker auf die Beseitigung der Nachfrageproblematik und die klare, öffentlich-rechtliche Ansprache von unversicherten GebäudeeigentümerInnen konzentrieren müssen. Ein Bruchteil der Gelder, die nun als Aufbauhilfe beim Extremwetterereignis Bernd geflossen sind, hätte hierfür genügt.

Im Übrigen teilen wir die Ausführungen zu Fehlanreizen, Risikominimierung und Moral Hazard.

Beim Vergleich mit der Kranken- und Pflegeversicherung weisen wir darauf hin, dass weder „Finanzkraft“ noch „gesunde Lebensweise“ ein Individuum gänzlich vor Krankheit oder Pflegebedürftigkeit schützt. Demgegenüber haben präventives Verhalten – schon bei der Wahl des Standortes und der Bauplanung – sowie Investitionen in präventive Schutzmaßnahmen im Gebäudebereich sehr wohl spürbare Auswirkungen auf Schadeneintritt und Schadenhöhe.

Diesen Zusammenhang hat die Federal Insurance and Mitigation Administration (FEMA) der USA vor wenigen Jahren in einer umfangreichen Studie untersucht. Ergebnis: Jeder Dollar, der in Präventionsmaßnahmen investiert wurde, hat sechs Dollar in Schäden vermieden<sup>6</sup>. Dieses Größenverhältnis entspricht auch den Erfahrungswerten der Versicherungswirtschaft.

Wir richten daher noch einmal den dringenden Appell an die Bundesregierung, Prävention und Klimafolgenanpassung hier und jetzt mitzudenken – z.B. im Zuge der gerade laufenden Baurechtsnovelle.

Niemand, auch nicht die Bundesregierung, kann von der deutschen Versicherungswirtschaft erwarten, dass hochgefährdete Neu- und Ersatzbauten ohne hinreichende Präventionsmaßnahmen widerspruchlos in Deckung genommen werden. Das gilt vor allem für Bauten in amtlich festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten. Gerade hier können wir seit Jahren eine selbstverstärkende Zunahme der Gefahrenlage beobachten:

- Zunächst stehen nur wenige Bestandsbauten in einem Überschwemmungsgebiet. Diese HauseigentümerInnen fühlen sich durch Klimawandel und Extremwetter zunehmend gefährdet.
- Die Politik reagiert und schützt die Bürger mit technischem Hochwasserschutz – in der Regel einem Deich, der einem 100-jährigen Hochwasser standhalten soll.
- Ist der Deich errichtet, fühlen sich die Bürger vor Ort sicher. Hinter dem Deich werden daraufhin mehr und mehr Neubauten errichtet.
- Eines Tages hält sich die Natur nicht an Verwaltungsvorschriften, schickt ein Hochwasser mit einer statistischen Wiederkehrperiode von 150 Jahren und überflutet das Neubaugebiet hinter dem Deich.
- Vor allem die modernen wärme gedämmten Neubauten saugen sich mit Fäkalien, Heizöl und anderen Schadstoffen voll, die das Hochwasser gebracht hat. Sie sind ggf. zu trocknen, müssen aber aufgrund der Kontaminierung letztlich abgerissen und neu errichtet werden.

<sup>6</sup> [https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema\\_mitsaves-factsheet\\_2018.pdf](https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema_mitsaves-factsheet_2018.pdf)

Spruch: Hochwasserangepasstes Bauen darf gerade nicht bedeuten, dass neue Gebäude im Lichte einer technischen Hochwasserschutzmaßnahme „normal“ errichtet werden dürfen. Vielmehr erwarten die deutschen Versicherer, dass in diesen Gebieten kein weiterer Ausbau erfolgt. Wenn doch Bauten zwingend notwendig sein sollten, müssen diese auf ein Überflutungsszenario ausgelegt sein.

Wird demgegenüber weiter ausschließlich über eine Risikotransferlösung („Pflichtversicherung“) nachgedacht, entsteht durch Bautätigkeit und zunehmenden Schandendruck (z.B. aus dem Klimawandel) ein „Fass ohne Boden“, das sich HauseigentümerInnen schon in nicht allzu ferner Zukunft nicht mehr leisten werden können.

#### **IV. Eckpunkte für eine Elementarschadenpflichtversicherung**

##### **Ausgangspunkt**

Die Funktionsweise der Gleitenden Neuwertversicherung, des Elementarschutzes sowie der Versicherungsmöglichkeiten sind insoweit korrekt dargestellt. Hierzu haben wir keine Hinweise

Hervorheben möchten wir, dass die gleitende Neuwertversicherung das vollständige Inflationsrisiko im Schadenfall trägt. Beispiel: Kann ein Haus nach einem Total Schaden aufgrund Handwerker mangel und Lieferkettenstörungen erst nach 30 Monaten wieder vollständig erreicht werden, übernimmt der Versicherer selbstverständlich die zwischenzeitlich angestiegenen Kosten. Denn er zahlt das Geld Zug um Zug gegen Vornahme von Leistungen im Zuge der Wiederherstellung an die Betroffenen aus.

Demgegenüber war und ist jedwede staatliche Hilfe eine Einmalzahlung zu einem festgelegten Zeitpunkt. Betroffene tragen dabei nicht nur das gesamte Inflationsrisiko, sondern auch das Risiko einer unvollständigen Schadenfeststellung. Stellt sich etwa im Zuge des Wiederaufbaus heraus, dass das Gebäude nicht dekontaminiert und stattdessen abgerissen werden muss, gehen Betroffene bzgl. der Mehrkosten bei Staatshilfen leer aus. Der Versicherer hingegen übernimmt auch diese, zum Zeitpunkt der ersten Schadenfeststellung noch unbekanntes Kosten.

## Allgemeine Anmerkungen/Überblick

Richtigerweise enthält der Katalog der Regelungen, die im Zuge einer Einführung einer Elementarschadenpflichtversicherung zu treffen bzw. anzupassen wären, keine abschließende Aufzählung.

Da eine Elementarschadenpflichtversicherung unter anderem auch den Schutzbereich des Art 14 Abs. 1 GG (Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) berührt, würden wir zu den drei im Gutachten genannten Punkten auf jeden Fall eine notwendige Ergänzung sehen:

- eine gesetzliche Festlegung derjenigen Maßnahmen, die notwendig sind, um eine privatwirtschaftlich getragene Elementarschadenpflichtversicherung mittel- und langfristig wirtschaftlich stabil und sozioökonomisch tragfähig betreiben zu können.

Dieser Gedanke ist zwar im Begriff „Aufrechterhaltung“ des ersten Spiegelstriches im Gutachtentext enthalten. Vor dem Hintergrund der verschärften Anforderungen der Versicherungsaufsicht an die Kalkulation von Klimarisiken<sup>7</sup> sowie der fehlenden Implementierung des Schutzziels „Klimafolgenanpassung“ im Gros der Planungs- und Bauvorschriften sehen wir hier die unbedingte Notwendigkeit, diesen Punkt deutlicher auszuführen.

## Eckpunkte im Einzelnen

### Versicherte Objekte und Adressaten der Versicherungspflicht

Die versicherten Objekte und Adressaten sind klar beschrieben bzw. von anderen Bereichen abgegrenzt. Hierzu haben wir keine Anmerkungen.

### Versicherte Risiken

Die versicherten und nicht versicherten Risiken werden präzise beschreiben.

Ggf. hätte man hier ergänzend auf die ursprüngliche Verlautbarung des Bundesaufsichtsamtes für Versicherungen (heute: BaFin) aus dem Jahr 1991<sup>8</sup> verweisen können. Lediglich der „Vulkanausbruch“ ist erst später zur Aufzählung der versicherten Risiken hinzugekommen. Er spielt insbesondere bei der Hausrat-Außenversicherung – neben der Gefahr „Erdbeben“ eine wichtige Rolle. So wurden z.B. beim Tsunami im Indischen Ozean am 26. Dezember 2004 Betroffene über die

<sup>7</sup> Unter anderem <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/210525-Application-Paper-on-the-Supervision-of-Climate-related-Risks-in-the-Insurance-Sector.pdf>

<sup>8</sup> VerBAV 8/1991



Außenversicherung für den Verlust von Eigentum in den zerstörten oder beschädigten Hotelzimmern entschädigt.

### Versicherungsumfang – Basisabsicherung

Die in diesem Abschnitt beschriebene Basisabsicherung wurde verständlich ausgeführt und begründet. Wir haben über diesen Vorschlag, der schon im Jahr 2019 vom Sachverständigenrat für Verbraucherfragen als „Katastrophenversicherung“ ins Spiel gebracht worden ist, intensiv im Kreise unserer Mitgliedsunternehmen diskutiert:

- Vor dem Hintergrund der rechtlichen Diskussion sehen auch wir die Notwendigkeit, dass sich ein Pflichtelement nur auf solche Umstände beziehen kann, die im Regelfall eine Existenzgefährdung der Betroffenen zur Folge haben dürften.
- Wir gehen ferner davon aus, dass der Vorschlag zur Basisabsicherung sich an den bestehenden Regelungen zur öffentlich-rechtlichen Fluthilfe orientiert, d.h. bei einem Totalschadenfall würden aus der Fluthilfe 80 Prozent des Schadens getragen, 20 Prozent müssen die Betroffenen selbst aufbringen.
- Bei einem Eigenbehalt von 20 Prozent der Versicherungssumme kann jedoch die Gefahr bestehen, dass bei größeren Objekten die Deckung leerläuft. Bei einem Gebäude mit einer Versicherungssumme von 500 TEUR müssten Betroffene alle Schäden unterhalb des Eigenbehaltes von 100 TEUR selbst tragen, wenn sie die darunter liegende Haftstrecke nicht ergänzend abgesichert haben.
- Darüber hinaus steht zu befürchten, dass sich Betroffene nach einigen Jahren nicht mehr daran erinnern (können / wollen), dass sie die Deckung mit hohem Selbstbehalt bewusst gewählt haben. In der praktischen Umsetzung käme es daher zuvorderst drauf an, Inhalte und Grenzen der Absicherung durch alle Beteiligten (v.a. Versicherungswirtschaft, Bund, Länder, Verbraucherschutz) an die Bevölkerung zu kommunizieren. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eine Schutzfiktion aufgebaut wird, bei der die versicherte Person erst beim Eintritt von Schäden merkt, dass Schäden unterhalb der Basisabsicherung vielleicht nicht versichert sind.

Wir regen daher an, die o.g. Punkte, insbesondere die Schwelle der Existenzsicherungsdeckung noch einmal näher zu untersuchen.

Dabei sollten auch geprüft werden, ob sich die Existenzsicherungsdeckung nicht über die Größenordnung des Schadens (z.B. „X Prozent des Schadens, mindestens Y EUR“) statt über die Versicherungssumme ableiten lässt. Denn die in Deutschland übliche gleitende Neuwertversicherung kennt de facto keine feste Versicherungssumme. Darüber hinaus gibt es Wohngebäudeversicherungsprodukte im Markt, deren Berechnungsgrundlage die Wohnfläche ist. In allen Fällen

müsste es also einheitliche Umrechnungsstandards geben, damit Betroffene im Schadenfall gleichbehandelt werden.

*Keine Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen des Versicherungsvertragsrechts; keine Standardisierung durch gesetzliche Vorgaben*

Wir schließen uns auch hier der gutachterlichen Analyse an – insbesondere der Aussage, dass kein Anlass besteht, in bereits heute bestehende Wohngebäude-Versicherungsverträge einzugreifen, die die Elementarrisiken bereits absichern. Gleiches gilt für die notwendige versicherungstechnische Flexibilität, um hochexponierte Wohngebäude in Deckung nehmen zu können.

Vor allem für die öffentliche und politische Debatte bemerkenswert, ist die Feststellung, dass HauseigentümerInnen, die sich bewusst pflichtwidrig verhalten, den gesetzliche gebotenen Versicherungsschutz verlieren können. Auch wenn ein solches Verhalten am Ende wohl nur auf einen sehr kleinen Teil des Versichertenkollektivs zutreffen dürfte, kann allein die Drohung des Schutzverlustes pflichtwidrigen Bestrebungen einzelner VersicherungsnehmerInnen entgegenwirken. In diesem Zusammenhang interpretieren wir die Formulierung „...gesetzlichen gebotenen Versicherungsschutz...“ auf Seite 10 des Gutachtens als Elementarversicherungsschutz. D.h. im Zweifel würde der Vertrag auf die Gefahren Feuer, Leitungswasser und Sturm/Hagel zurückgesetzt werden.

*Kontrolle, Sanktion und Erzwingbarkeit der Erfüllung der Versicherungspflicht*

Wir können die Argumentation in diesem Abschnitt nachvollziehen. Vor dem Hintergrund der freiheitlich demokratischen Grundordnung Deutschlands und dem Bestreben, Prozesse nicht unnötig komplex zu gestalten bzw. zu bürokratisieren, zeigen die Ausführungen eine tragfähigen Argumentationspfad auf, dem sich viele Interessierte sicherlich anschließen können.

Gleichwohl bleibt ein Unwohlsein, wenn eine Pflicht statuiert wird, deren Einhaltung aber überwiegend von der Einsichtsfähigkeit Betroffener abhängig gemacht wird. Bei §5 Absatz 2 Wasserhaushaltsgesetz<sup>9</sup> funktioniert dies z.B. nicht. Vielmehr haben Versicherer zunehmend das Gefühl, die einzigen zu sein, die auf die Einhaltung der Prävention achten.

---

<sup>9</sup> §5 II WHG: „Jede Person, die durch Hochwasser betroffen sein kann, ist im Rahmen des ihr Möglichen und Zumutbaren verpflichtet, geeignete Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung zu treffen, insbesondere die Nutzung von Grundstücken den möglichen nachteiligen Folgen für Mensch, Umwelt oder Sachwerte durch Hochwasser anzupassen.“

Umso mehr kommt dem letzten Absatz dieses Abschnittes Bedeutung zu, der eine Flankierung der Pflichtlösung durch eine Anpassung der §§142 ff. VVG ins Spiel bringt. Dieser Hebel wird bereits seit Jahren immer wieder diskutiert, er wurde jedoch mit Blick auf eine Pflichtlösung mit Sanktionierung regelmäßig verworfen.

Wenn die Pflichtlösung selbst keine Sanktionierung beinhalten sollte, läge in einer Anpassung der §§ 142 ff. VVG jedoch eine valide Option, die Notwendigkeit der Deckungsvorsorge gesetzlich zu flankieren. Dies könnte auch helfen, die seit über 100 Jahren tief im Bewusstsein der Beteiligten verankerte „Privilegierung des Sicherungsgläubigers“ per Feuerdeckung zu modernisieren. Bei der letzten Reform des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG 2008) hatten die hiermit befassten Experten in der Begründung noch keine Notwendigkeit gesehen, über die Gefahr „Feuer“ hinauszugehen. Die Schutzinteressen haben sich durch den Klimawandel jedoch in den letzten 20 Jahren erheblich verändert.

Um die Existenz einer Elementarabdeckung abzufragen und keine Sanktionierung einzuführen bzw. keinen erheblichen bürokratischen Mehraufwand zu produzieren, könnte man z.B. über folgenden Anknüpfungsmöglichkeiten nachdenken:

- KfW-Fördermaßnahmen mit Bezug zu Wohngebäuden
- Ausstellung bzw. Erneuerung eines Energieausweises
- Bestehende oder künftige Fördermaßnahmen zur Nutzung bzw. Erzeugung von erneuerbaren Energien am Haus

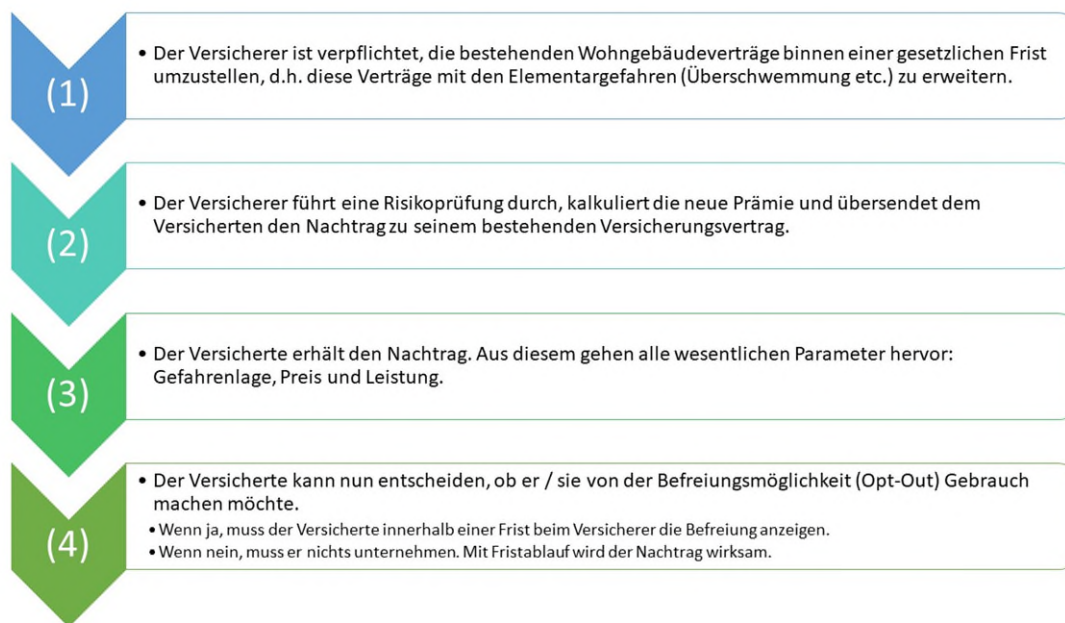
### Befreiungsmöglichkeit

Sinn und Zweck der Befreiungsmöglichkeit sind klar beschrieben. Wir stimmen zu, dass für eine solche Befreiungsmöglichkeit genaue Vorgaben getroffen werden müssten. Dazu gehören auch Form und Inhalt der Dokumentation.

Zudem interpretieren wir die Befreiungsmöglichkeit so, dass diese erst dann zum Zuge kommen kann, wenn VersicherungsnehmerInnen über alle Informationen verfügen, die für eine solche Entscheidung bedeutend sind. Dies wird regelmäßig erst mit der Übersendung eines Nachtrages zum bestehenden Versicherungsvertrag anzunehmen sein. Erst dann ist die Risikoprüfung des Versicherers positiv abgeschlossen worden.

Dies hat entscheidende Bedeutung, wenn bestehenden Wohngebäudeversicherungsverträge ohne Elementarschutz über eine „Pflicht“ mit den zusätzlichen Elementargefahren erweitert werden sollen<sup>10</sup>. Aktuell würde dies rund 8,5 Millionen Verträge betreffen.

Sollte die Bundesregierung daher über eine „Pflicht mit Befreiungsmöglichkeit“ nachdenken, müsste der Prozess wie folgt von statten gehen:



Andernfalls bestünde eine unkontrollierbare Zugangsproblematik.

### Gewährleistung von Versicherungsangeboten zur Erfüllung der Versicherungspflicht

Die Versicherungswirtschaft teilt die Beschreibung der Problemstellung sowie die Hinweise für die Praxis. Insbesondere die Notwendigkeit, die Elementargefahren zur Vermeidung von sozioökonomischen Härten auch als „Quasi-Einzelvertrag“ abschließen zu können, ist für Millionen bestehender Altverträge essenziell.

Mit einem zusätzlichen „Quasi-Einzelvertrag“ kann insbesondere bei älteren Tarifgenerationen, die ohne einen Ersatzvertrag neuester Generation weder technisch noch kalkulatorisch umgestellt werden können, eine spürbare Prämienhöhung für die Wohngebäudeversicherungspolice insgesamt vermieden oder zumindest erheblich gemindert werden.

<sup>10</sup> Die „Elementarschadenversicherung“ an sich ist kein eigenständiger Vertrag. Vielmehr werden die sogenannten „Elementargefahren“ in den bestehenden Wohngebäudeversicherungsverträgen integriert. Rechtlich handelt es sich bei bestehenden Wohngebäudeverträgen daher immer um eine Vertragsänderung.

D.h. KundInnen, die beispielsweise über eine Wohngebäudeversicherung aus dem Jahr 1985 verfügen, behalten diese. Dem Altvertrag wird aber eine aktuelle Elementarschadendeckung als „Quasi-Einzelvertrag zugeordnet.

Andernfalls müsste der 1985er Altvertrag komplett durch eine Wohngebäudeversicherung der neuesten Bedingungs- und Tarifgeneration inklusive Elementarschutz ersetzt werden, was allein in den bereits versicherten Gefahren (i.d.R. Feuer, Leitungswasser, Sturm/Hagel) aufgrund der umfangreicheren Deckung mit Prämiensteigerungen verbunden wäre.

## V. Sonstiges

### Zukünftige Versicherbarkeit und Erfüllbarkeit einer Versicherungspflicht

Dieser Abschnitt stößt zum eigentlichen Kern der Problemstellung vor.

Die Bundesländer sind – als Befürworter einer Pflichtlösung – bis heute eine Antwort auf die Frage schuldig geblieben, wie ein Pflichtversicherungssystem mittel- und langfristig funktionsfähig und für die BürgerInnen bezahlbar bleiben soll.

Falls die Bundesländer ferner annehmen sollten, dass die Prämien in der Wohngebäudeversicherung nur geringfügigen Änderungen unterliegen werden, so geht dies vollständig an der Realität vorbei. Vielmehr haben die nachfolgende 5 Punkte entscheidenden Einfluss auf die mittel- und langfristige Prämienentwicklung:



- Die **Werteakkumulation** in den Gebäuden nimmt beständig zu. Beispielsweise dürfte sich der Wert der Heizungsanlage in den nächsten Jahren aufgrund der Austauschpflicht um den Faktor 3 bis 4 erhöhen. Wenn vorher eine Ölheizung für 10 TEUR verbaut war und nun eine Wärmepumpe für 40 TEUR den Dienst verrichtet, wird dies Beitragsanpassungen nach sich ziehen.
- Die **Inflation** liegt derzeit bei 7 Prozent – weit weg vom Inflationsziel der Europäische Zentralbank mit 2 Prozent. Eine Normalisierung der Inflation ist nicht in Sicht.
- Schon jetzt führt die weltweit steigende Schadenlast zu erheblich höheren

**Eigenkapital- und Rückversicherungskosten.** Immer mehr Gefahren sollen versichert werden („Protection Gap“-Diskussion der EU), doch die Kapazitäten für die Naturgefahrenversicherung sind global begrenzt. Dies wird sich auch in den Prämien der Versicherten niederschlagen. Vor allem dann, wenn bei einer Pflicht auf einen Schlag für rund 8,5 Millionen Wohngebäudeverträge Elementar-Rückversicherungsschutz global eingekauft werden muss.

- Die gegenwärtigen Klimaschutzmaßnahmen reichen gerade aus, um die globale Mitteltemperatur unter +3°C zu halten. Vom Pariser Klimaschutzabkommen und dem Ziel, die Erwärmung auf +1,5 °C zu begrenzen sind wir weit entfernt. Vielmehr werden wir die +1,5°C schon in den 2020er Jahren erreichen und überschreiten. Die mit dem **Klimawandel** verbundene Entwicklung der **Extremwetterereignisse** wird sich unmittelbar in den Elementarversicherungsprämien der Versicherten widerspiegeln. Große Naturkatastrophen werden zu immer höheren und letztlich für die Mehrheit der Bevölkerung unbezahlbaren Prämien führen, wenn es keine Stop-Loss-Regelung als öffentlich-private Zusammenarbeit gibt.
- Auch die Versicherungsaufsicht zeigt sich über diese Entwicklung besorgt. Schon jetzt sollen Klimaszenarien im Own Risk and **Solvency** Assessment („ORSA-Prozess“) gemäß §27 Versicherungsaufsichtsgesetz berücksichtigt und bewertet werden. **Klimastresstests** werden bereits durchgeführt – mit dramatischen Ergebnissen<sup>11</sup>. Eine **vorausschauende Naturgefahrenkalkulation**, die die Schadenentwicklungen antizipiert muss, ist nur eine Frage der Zeit.

Alle genannten Punkte sind gerade keine Frage der „verfassungsrechtlichen Zulässigkeit“, sondern von Klimawandel, Prävention und Klimafolgenanpassung sowie des europäischen Versicherungs-Aufsichtsrechts und dessen Anforderungen an die Finanzmarktstabilität.

D.h. unabhängig davon, ob künftig eine Pflichtversicherung gegen Elementarschäden oder eine freiwillige Versicherung besteht, ist es essentiell, dass vor dem Hintergrund des Klimawandels präventive Maßnahmen getroffen werden, damit Prämien sozioökonomisch bezahlbar und Naturgefahren versicherbar bleiben.

Allerdings planen, bauen und sanieren wir in Deutschland unseren Gebäudebestand auf Basis von Normen, denen der Schutz vor Klimafolgen weitgehend fremd ist. Der Wiederaufbau im Ahrtal ist ein Musterbeispiel hierfür.

Gerade wenn es um die konkrete Gefährdung von Ortslagen und Siedlungsbereichen durch Naturgefahren geht, ist Transparenz vielerorts ein Fremdwort. Stattdessen wird über Grundstücksentwertung, begrenzte Flächenentwicklung und

<sup>11</sup> <https://greencentralbanking.com/2022/06/13/climate-risks-uk-households-uninsurable-boe/>

Kosten geklagt. Beispielsweise können wir aus unseren Daten sehen, dass jedes Jahr 1-2 Tausend neue Gebäude in amtlich festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsflächen gemäß § 76 Wasserhaushaltsgesetz gebaut werden.

Das kann so nicht weitergehen. So legen wir den Grundstein für künftige Extremwetterkatastrophen. Die deutschen Versicherer verfolgen diese Entwicklung mit großer Sorge.

**Daher möchten wir der Bundesregierung und den 16 Bundesländern unmissverständlich darlegen, welche Konsequenzen das alleinige Festhalten an einer „Versicherungslösung“ haben wird:**

- Mit dem Fortschreiten des Klimawandels werden schon in wenigen Jahren die Versicherungsprämien für Teile der Bevölkerung nicht mehr bezahlbar sein. Wir gehen davon aus, dass sich die Prämien für die Wohngebäudeversicherung binnen 10 Jahren verdoppeln könnten.
- Erstversicherer werden in Zukunft ernsthaft abwägen, ob sie Naturgefahren noch versichern können. Erst werden einige wenige Versicherer mit kleinen Naturgefahren-Portfolios das Geschäft aufgeben, dann entsteht durch die Kumulierung der Risiken auf immer weniger Versicherer ein selbstverstärkender Dominoeffekt.
- Am Ende wird Naturgefahren-Versicherungsschutz nur noch sehr begrenzt und zu hohen Prämien und / oder Selbstbehalten verfügbar sein. Schäden bleiben großflächig unversichert und müssen über die Daseinsvorsorge mitigiert werden.

Dies ist kein Phantasieszenario. In anderen Teilen des Globus ist dies bereits Realität. Privatwirtschaftliche Sturmversicherung wird in Florida praktisch nicht mehr angeboten, Wohngebäude in Kalifornien sind gegen Feuergefahren nicht mehr versicherbar, in Australien steht die Wohngebäudeversicherung „auf der Kippe“<sup>12</sup>. Das sind Warnzeichen, die auch die deutsche Politik ernst nehmen sollte.

Denn Versicherung ist kein Substitut für Prävention. Eine alleinige Versicherungslösung verhindert keinen einzigen Schaden. Im Baurecht müssen daher Prävention und Klimafolgenanpassung hier und jetzt verankert werden. Die anstehende Baurechtsnovelle muss diese Themen adressieren.

<sup>12</sup> <https://insuranceasia.com/insurance/in-focus/nat-cat-makes-home-insurance-unaffordable-in-australia>

Vor diesem Hintergrund möchten wir anmerken, dass der früher bei der Gefahr „Feuer“ existierende baurechtliche Regelkreis zwischen Gesetzgeber und Versicherungswirtschaft in vielen Staaten nicht mehr erkennbar ist. Deutschland gehört zu diesem Kreis.

So hat der Normgeber noch vor wenigen Jahrzehnten rasch und konsequent reagiert, wenn die Versicherungswirtschaft festgestellt hat, dass Gefahren „aus dem Ruder laufen“. Sprinkleranlage, Fluchttreppen und moderne elektrische Installationen nebst Sicherungsautomaten sind hierfür sichtbare Zeichen, um bei einem Feuer Menschenleben zu retten und Sachwerte zu schützen. Doch schon beim Thema Einbruchschutz war und ist der Weg steinig, obwohl die psychischen Belastungen für die Betroffenen enorm sind.

Heute wird Versicherern gerne unterstellt, einzig und allein das betriebswirtschaftliche Ergebnis optimieren zu wollen, wenn auf steigende Schäden hingewiesen wird. Warnungen der Versicherer werden sogar als „lobbyistische Nebelkerze“ abgetan. Dies geht vollkommen an der Sache vorbei. Zudem verstellt eine solche Argumentation regelmäßig den Blick für negative Entwicklungen, auf die der Staat reagieren muss, bevor diese zum volkswirtschaftlichen Problem werden. Dies gilt umso mehr, als nicht nur die Versicherer global vor negativen Entwicklungen bei den Naturgefahren warnen und Maßnahmen einfordern.

Leider geht der im weiteren Verlauf des Gutachtens wiedergegebene Abschnitt zur Klimaanpassungsstrategie und zu einem künftigen Klimaanpassungsgesetz größtenteils an der o.g. Problematik vorbei. Weder bedarf es bei akuten Themen wie den Starkniederschlägen umfangreicher Forschungsprojekte noch können wir derzeit erkennen, dass das Thema Schadenprävention im BMUV stringent vorangebracht wird. Das Bundesbauministerium steht hier ebenso in der Pflicht. Auch das Bundesinnenministerium müsste unter dem Blickwinkel der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes seine Empfehlungen abgeben. Dass der Klimaschutz nun am Wirtschaftsministerium angebunden ist, macht Entscheidungsprozesse nicht einfacher.

Aus unserer Sicht sind lediglich die Bundesoberbehörden „Deutscher Wetterdienst“ (DWD) und „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ (BBK) ernsthaft und praxisnah mit dem Themenkomplex Prävention und Klimafolgenanpassung befasst. Leider ist das BBK – auch nach den Reformbestrebungen nach der Ahrtal-Katastrophe – nicht mit hinreichenden Durchgriffsmöglichkeiten ausgestattet worden. Lediglich der DWD hat über seine Reputation und die ihm durch das DWD-Gesetz gegebenen Möglichkeiten derzeit überhaupt eine Chance, breiter wahrgenommen zu werden.

Insgesamt bleibt die Lage beim Regelkreis „Prävention“ unbefriedigend.



### Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Einführung einer Elementar-schadenpflichtversicherung

Die Versicherungswirtschaft schließt sich hier der Analyse an. Es wäre sicherlich geschickter, erst einmal diejenigen VersicherungsnehmerInnen ohne Elementarversicherungsschutz anzusprechen, deren Vermögensverhältnisse eine Erweiterung des Deckungsschutzes der Wohngebäudeversicherung ohne weiteres zulassen.

In einer Phase, in der die Tafeln in Deutschland nicht mehr in der Lage sind, die Anfragen von Bedürftigen zu befriedigen, erscheint die Einführung einer Pflichtlösung, die letztlich auch auf die MieterInnen durchschlägt, wenig zielführend.

### Bundes- oder Landesgesetzgebung

Aus juristischer Sicht können wir die Ausführungen in diesem Abschnitt uneingeschränkt teilen. Auch politisch erscheint dieser Hinweis vor dem Hintergrund der Diskussion zwischen Bund und Ländern geboten.

Gleichwohl haben wir die Sorge, dass sich hier ein „Nebenkriegsschauplatz“ mit ungewissem Ausgang eröffnen könnte. Weder könnte man Anrainern desselben Flusses erklären, warum in Bundesland „A“ eine Pflicht bestünde, im Bundesland „B“ nicht. Auch wären unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern weder der Bevölkerung vermittelbar noch vor dem Hintergrund der überregionaler Extremwetterereignisse praxisgerecht.

## **VI. Weiteres Vorgehen**

Wir schließen uns der Conclusio uneingeschränkt an. Wir sehen den Ausgang der Bund-Länder-Beratung als Chance, das Thema „Elementarpflicht“ jenseits der Versicherungsfrage ganzheitlich neu zu denken. Dreh- und Angelpunkt sind Prävention und Klimafolgenanpassung sowie eine Stop-Loss-Regelung für den extremen Katastrophenfall.

Diese Punkte sollten im Mittelpunkt aller Überlegungen stehen, damit Schäden durch Naturkatastrophen finanziell nicht aus dem Ruder laufen.

Berlin, den 12. Mai 2023